

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Accès à l'information et organisation internationales

De Terwangne , Cécile

Published in:

Ethique publique, revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale

Publication date:

2004

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Terwangne , C 2004, 'Accès à l'information et organisation internationales: le cas de l'Union européenne', *Ethique publique, revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale*, VOL. 6, Numéro 4, p. 9-22.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

dossier

accès à l'information, transparence et régulation

Accès à l'information et organisations internationales : le cas de l'Union européenne

par Cécile de Terwangne

Le continent européen est le berceau de la reconnaissance légale d'un droit d'accès du public à l'information détenue par les pouvoirs publics. La Suède œuvra de manière pionnière en instaurant, dès 1766, un droit de regard des citoyens sur les affaires publiques. C'est au sein de la loi fondamentale suédoise sur la liberté de presse, texte à valeur constitutionnelle, que fut reconnu le droit d'accès du public aux documents officiels.

Les autres États de l'Europe de l'Ouest n'ont pas fait montre de la même diligence dans la prise en compte d'une telle préoccupation démocratique. Ce n'est qu'à partir des années 1970¹, dans un mouvement qui s'étendra sur plus d'un quart de siècle, qu'ils ont successivement adopté des législations instaurant un droit d'accès du public à l'information administrative. Ils renversaient par là des pratiques séculaires de secret de l'action administrative.

S'inscrivant assez naturellement en parallèle de ce tableau, l'attention portée à la question de la transparence apparut tardivement dans la vie des institutions de l'Union européenne. Entamée dès 1952, la construction européenne a graduellement étendu les domaines de compétences des institutions mises en place, tout en accroissant le nombre d'États membres. Pendant plusieurs décennies, à l'instar des États, ces institutions ne se sont guère soucies de la transparence de leur action à l'égard du grand

public². Ce n'est qu'au début des années 1990 qu'un malaise se fait sentir parmi les opinions publiques européennes. La construction européenne a été globalement jusque-là le fruit d'une avant-garde politique et technicienne éclairée. La population et même ses représentants ont largement été tenus à l'écart du mouvement. À la suite de la signature le 7 février 1992 du traité de Maastricht modifiant le traité fondateur de 1957 (traité de Rome) et instituant l'Union européenne³, les parlements nationaux, qui n'ont pu intervenir à aucun niveau de l'élaboration du traité, réalisent que leur rôle se limitera à l'approbation sans discussion du texte. Ils stigmatiseront alors l'opacité d'un système qui tient à distance les citoyens et leurs représentants et laisseront entrevoir le décalage existant entre l'opinion publique et les décideurs européens. L'expression de ce malaise incitera les États membres à offrir une réponse adéquate au déficit démocratique ressenti par la population⁴.

En cela, l'Union européenne se distingue quelque peu du schéma habituel conduisant à l'instauration de la transparence. On observe en effet généralement que la radicale mutation dans la philosophie du pouvoir qu'implique l'instauration de la transparence administrative est le fruit d'une initiative de l'autorité publique elle-même. La transparence administrative « n'est pas le produit d'une revendication populaire. Sans doute y a-t-il bien eu

des articles de doctrine, des colloques comme il y en a tant, mais rien de cette émotion populaire qui est souvent nécessaire pour faire bouger les choses. Aucune grève n'a éclaté, aucune manifestation, nulle part la gendarmerie n'a dû charger à cheval pour disperser les demandeurs de transparence⁵. » Si l'on n'a certes pas vu défiler dans les rues européennes des manifestants réclamant l'instauration de plus de transparence dans le processus décisionnel de la Communauté européenne, l'opinion publique s'est saisie de l'occasion qui s'offrait à elle des référendums et des séances parlementaires en vue de l'adoption du traité de Maastricht pour exprimer son désenchantement à l'égard d'institutions qui lui paraissaient distantes, opaques et fermées. Ce signal venait par ailleurs à un moment où la majorité des États membres s'étaient dotés de dispositions constitutionnelles ou législatives reconnaissant désormais la transparence de la *res publica* comme exigence démocratique⁶.

Le propos de cette contribution est de rappeler les étapes qui ont jalonné la reconnaissance par les institutions européennes du droit d'accès aux documents officiels comme élément essentiel du principe démocratique puis d'exposer de façon systématique la législation européenne relative à la publicité de l'administration.

Vers la transparence des institutions communautaires

Depuis 1992, les douze puis les quinze États membres de l'Union européenne multiplient les déclarations invitant Conseil, Commission et Parlement à mettre en place une politique d'accès à l'information dont ces institutions disposent.

Dans l'acte final du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992⁷, les États membres ont incorporé une déclaration (n° 17) relative au droit d'accès à l'information dans les termes suivants : « La conférence [des représentants des États membres] estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la conférence recommande que la Commission sou-

mette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions. »

Les États ont par la suite répété les exhortations à l'instauration de la transparence. Ainsi, lors du conseil européen de Birmingham le 16 octobre 1992, les chefs d'État et de gouvernement ont fait une déclaration intitulée « Une Communauté proche de ses citoyens⁸ », dans laquelle ils ont souligné la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte. Un engagement dans le même sens a été réaffirmé deux mois plus tard au conseil européen d'Édimbourg⁹. Enfin, lors du conseil européen

de Copenhague le 22 juin 1993, le Conseil et la Commission ont été invités « à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir l'accès le plus complet possible à l'information¹⁰. »

Ces exhortations aboutiront à une étape décisive dans la mise en œuvre de la transparence du fonctionnement des institutions européennes puisqu'elles

conduisirent à l'adoption par le Conseil et la Commission de décisions instaurant l'accès du public à leurs documents¹¹. Par ces décisions, les deux institutions mettaient en œuvre les principes contenus dans le code de conduite¹² qu'elles avaient élaboré en commun sur la question¹³. Ces textes énoncent le principe général selon lequel « le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil », principe non absolu, assorti d'exceptions au nom de la protection d'intérêts publics ou privés.

Plus de trois ans et demi plus tard, le Parlement européen emboîtera le pas, instaurant, à son tour, une procédure de libre accès à ses documents¹⁴.

La Cour de justice et le Tribunal de première instance des communautés européennes ont très tôt été appelés à se prononcer sur l'existence même de ces décisions et sur leur mise en œuvre¹⁵.

Un droit fondamental

Énoncé au sein de règlements de fonctionnement interne des institutions de l'Union européenne, le

*L'ouverture des institutions
s'est imposée pour répondre
au sentiment
de déficit démocratique
qui s'était fait jour
au début de la décennie 1990.
« La démocratie dépend
de la capacité des citoyens
de prendre part au débat public. »*

droit d'accès aux documents des autorités communautaires pouvait apparaître comme relégué au rang de simple mesure administrative plutôt que nimbé de l'aura d'un droit fondamental.

Les Pays-Bas, craignant une telle perception des choses et souhaitant que ne soit pas éludé le débat politique sur le sujet et que la consécration du droit d'accès soit l'objet d'une procédure « législative » s'accompagnant des nécessaires garanties d'effectivité du droit, attaquèrent la décision 93/731 du Conseil et le code de conduite devant la Cour de justice des Communautés européennes¹⁶. Quoiqu'il eût été préférable que le droit d'accès soit consacré dans un instrument juridique d'une autre nature, la Cour a refusé d'annuler les textes en question pour base juridique inappropriée. Si elle a ainsi reconnu au Conseil le droit d'utiliser son pouvoir d'organisation interne pour « insuffler une certaine dose de transparence dans son fonctionnement¹⁷ », c'est en spécifiant que « tant que le législateur communautaire n'a pas adopté une réglementation générale sur le droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires, celles-ci doivent prendre les mesures ayant pour objet le traitement de telles demandes en vertu de leur pouvoir d'organisation interne, lequel les habilite à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer leur fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration¹⁸ ». C'est donc l'absence de réglementation communautaire générale en matière d'accès à l'information qui justifiait aux yeux de la Cour que le Conseil, dans un souci de transparence, adopte des règles de fonctionnement interne plus favorables que celles pratiquées jusqu'alors.

Pour la Cour, cette entrée par la petite porte n'enlevait rien par ailleurs à la dimension du droit à la transparence. La Cour a ainsi souligné que la déclaration n° 17 rattache ce droit au caractère démocratique des institutions. L'avocat général Tesauro avait indiqué en ce sens : « La base d'un tel droit doit plutôt être recherchée dans le principe démocratique, qui est un des éléments fondateurs de la construction communautaire, tel qu'il est maintenant consacré par le préambule du traité de Maastricht et par l'article F [du traité sur l'Union européenne — devenu, après modification, article 6 de ce dernier]. » Il avait appuyé ses propos par l'observation « que la transparence de l'action des pouvoirs publics, dans la mesure où elle tend à

assurer une meilleure connaissance par les citoyens des actes et des mesures adoptés par ceux qui sont investis de " fonctions de gouvernement ", également dans leur phase d'élaboration, est une question intimement liée à celle du caractère démocratique des institutions. En effet, ce n'est que si une publicité adéquate est donnée aux activités du pouvoir législatif, de l'exécutif et de l'administration publique en général qu'il est possible d'exercer un contrôle effectif et efficace, également au niveau de l'opinion publique, sur le fonctionnement de l'organisation du pouvoir [...] »¹⁹. L'avancée vers la transparence poursuit également le but, d'après l'avocat général, d'organiser les rapports réciproques entre administration et citoyens de manière toujours plus ouverte afin d'accroître la participation des citoyens au processus décisionnel de l'administration, et de débarrasser l'administration de ses connotations plus ou moins ouvertement autoritaires²⁰.

Six ans plus tard, l'avocat général Léger, dans ses conclusions à l'affaire *Heidi Hautala*, reprendra à son compte les observations de son prédécesseur. Il ajoutera que la connaissance par les citoyens des activités de l'administration est une garantie du bon fonctionnement de cette dernière. Le contrôle des pouvoirs publics incite ceux-ci à l'efficacité et peut ainsi susciter la confiance des citoyens, ce qui est un gage de paix publique²¹.

Il convient de relever que la convergence des droits internes des États membres en matière de libre accès du public à l'information a constitué un motif déterminant dans la reconnaissance de l'existence d'un principe fondamental d'accès à l'information détenue par les institutions européennes.

Le traité d'Amsterdam

Apparue pour la première fois dans le traité de Maastricht, la préoccupation des États de l'Union européenne en matière d'accès du public à l'information communautaire recevra une réponse solennelle dans le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 : ce qui n'était qu'une déclaration inscrite dans l'acte final du premier traité est devenu une disposition contraignante intégrée dans le texte du second.

En effet, avec ce nouveau traité, un article 191 A (actuellement article 255) a été inséré dans le traité de Rome, aux termes duquel « 1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale

résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil [...] dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. 3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents²². »

Par cette disposition, le caractère fondamental du droit d'accès aux documents des institutions communautaires est reconnu solennellement. Il s'agit là d'une consécration de type « constitutionnel » et d'une intégration explicite au niveau le plus élevé des normes communautaires, selon l'avocat général Léger.

C'est le principe même de la transparence qui est désormais inscrit dans le traité fondateur européen. Les bénéficiaires de cette ouverture sont à la fois largement désignés, puisqu'il s'agit de toute personne physique ou morale et non uniquement de citoyens, mais doivent tout de même présenter un lien avec l'Union : soit le lien de la nationalité (que l'on retrouve dans la notion de citoyen) soit celui du rattachement géographique avec un État membre.

Les inévitables limites à apporter à ce principe et les conditions de son exercice doivent être précisées dans un instrument juridique adopté par le Conseil selon la procédure dite de codécision. Cet instrument verra le jour le 30 mai 2001 sous la forme du règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission²³.

Le traité d'Amsterdam a également modifié le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) en y intégrant une disposition stipulant de manière générale que, dans l'union créée entre les peuples européens, « les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens²⁴ ». Ce sont là deux réponses, l'ouverture et la proximité, aux reproches manifestés par les opinions publiques lors de l'adoption du traité de Maastricht. Si la proximité des citoyens correspond explicitement²⁵ à l'application du principe de subsidiarité (principe balisé à

l'article 5 du traité de Rome), il n'est cependant aucunement précisé ce qu'il faut entendre par « principe d'ouverture ». Cela étant, il est clair que la consécration du droit de libre accès à l'information détenue par les institutions européennes est un élément essentiel de ce principe d'ouverture²⁶.

La Charte des droits fondamentaux

Le Conseil européen de Nice a proclamé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sans donner toutefois de portée juridique à ce texte, étant donné que les États membres n'avaient pu se concilier sur la question de son statut²⁷. L'article 42 de la charte établit que « tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

Si la charte n'est pas dotée de force juridique obligatoire, la nature des droits qui y sont énoncés « interdit de la considérer comme une simple énumération sans conséquence de principes purement moraux. Il importe de rappeler que ces valeurs ont en commun d'être unanimement partagées par les États membres, qui ont choisi de les rendre visibles en les consignant dans une charte, afin de renforcer leur protection. La charte a indéniablement placé les droits qui en font l'objet au plus haut niveau des valeurs communes aux États membres²⁸. »

La note explicative de l'article 42 apporte un éclaircissement sur le lien à établir entre cette disposition et l'article 255 du traité de la Communauté européenne dont il a été question plus haut. Cette note précise que le droit énoncé à l'article 42 doit s'entendre comme le droit garanti à l'article 255 du traité de la Communauté européenne.

Si donc l'article 42 ne consacre pas lui-même un droit positif, il confère au droit d'accès prévu à l'article 255 du traité de Rome la qualité de droit fondamental.

Les travaux devant mener à la constitution européenne

Le conseil européen des 14 et 15 décembre 2001, constatant qu'avec la perspective de l'adhésion de dix États supplémentaires et son passage subséquent de quinze à vingt-cinq membres l'Union abordait un tournant décisif de son histoire, a convoqué une

convention sur l'avenir de l'Europe. Cette convention a été chargée d'élaborer des propositions devant permettre un meilleur fonctionnement et rayonnement des institutions européennes tout en rapprochant les citoyens de ces dernières. Un travail de fusion des divers traités sur lesquels repose l'Union européenne, de simplification et de réaménagement de ces textes était également demandé aux conventionnels. Il ne s'agissait pas de faire table rase du passé et de tout recréer mais d'être inventif pour l'avenir. Les travaux de cette convention ont mené à la présentation d'un projet de traité établissant une constitution pour l'Europe²⁹. Ce projet a été signé par les vingt-cinq membres le 29 octobre 2004. Il entrera en vigueur à l'issue du processus de ratification au sein de chaque État membre.

La question de la transparence est abordée sous trois angles dans le projet de la constitution européenne. Elle est considérée comme élément de la vie démocratique de l'Union, comme droit fondamental et comme partie du mode de fonctionnement des institutions.

À titre d'élément de la vie démocratique de l'Union, la transparence est reprise dans la première partie du projet de constitution présentant le dispositif constitutionnel proprement dit. L'article 1-50 aborde explicitement le point de la transparence des travaux des institutions de l'Union. Il pose tout d'abord le principe que ces travaux doivent s'effectuer dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture, afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile. On retrouve là le principe énoncé à l'article 1^{er}, al. 2 du traité sur l'Union européenne évoqué ci-dessus, élargi à l'ensemble des travaux des institutions et non plus seulement à la prise de décisions, et éclairé par l'objectif attaché à ce principe. Il s'agit donc de prendre les décisions de la manière la plus ouverte possible, ce qui doit permettre au citoyen de suivre le processus décisionnel de l'Union et par conséquent d'être capable de l'évaluer, et par ailleurs de contribuer à l'élaboration des décisions³⁰. Toutefois, l'indication du « plus grand respect possible » est floue à souhait.

L'article 1-50 consacre par la suite de manière beaucoup plus nette la transparence à deux niveaux : celui de l'activité législative, traditionnellement publique dans tout État démocratique, et celui de l'activité administrative. Le paragraphe 2 stipule que le Parlement européen siège en public et que le Conseil des ministres fait de même lorsqu'il examine et adopte une proposition législative. Les paragraphes 3 à 5 reprennent l'article 255 du traité de Rome dont il est question plus haut avec quelques légères nuances ou compléments. Le droit d'accès aux documents est ainsi garanti quel qu'en soit le support et c'est l'ensemble des institutions, organes et agences de l'Union qui sont cette fois visés par la règle de transparence.

Dans le titre du projet de constitution consacré à la vie démocratique de l'Union, on trouve encore deux évocations de la transparence. Elles empruntent des voies différentes de celle du droit d'accès à l'information pour réaliser l'ouverture au public.

L'une est au nom du principe de la démocratie représentative : aux termes du troisième paragraphe de l'article 1-46 « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible. » Voilà

repris les principes d'ouverture et de proximité. Tels que présentés, ils doivent servir à permettre ou à favoriser la participation des citoyens à la « vie démocratique de l'Union ». Cet énoncé laisse perplexe car c'est dans l'article subséquent qu'est traitée cette question. Évoquer sous le titre du « principe de la démocratie représentative » la participation des citoyens (et non pas, qui plus est, de leurs représentants) rend obscure la portée du texte³¹. Participer à la vie démocratique à ce stade signifie, on imagine, se sentir concerné par les décisions prises à des niveaux plus proches, avoir le goût et les moyens de s'informer voire être informé sur initiative des autorités... Quant à manifester son opinion là où elle est sollicitée, entrer en dialogue avec les institutions, c'est là la participation dont il est question à l'article 1-47.

*Élément
de la vie démocratique,
droit fondamental,
partie du mode
de fonctionnement de l'Union :
c'est sous ce triple point de vue
que la transparence
est abordée dans le projet
de la constitution européenne.*

Consacré donc au principe de la démocratie participative, l'article I-47 stipule que les autorités européennes donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union³². La disposition ajoute que les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile³³. Enfin, une pratique déjà mise en œuvre par la Commission³⁴ est couchée sur le papier : le texte invite la Commission à procéder à de larges consultations des parties concernées par les actions de l'Union, et ce, afin d'assurer la cohérence et la transparence de ces actions.

Le projet de constitution européenne consacre également le droit d'accès aux documents en tant que *droit fondamental* lié à la citoyenneté. Le texte intègre purement et simplement la Charte des droits fondamentaux, réglant par conséquent le sort de ce droit d'accès et clarifiant la question de sa portée juridique. Les mêmes aménagements que ceux exposés concernant l'article I-50 ont très logiquement été insérés dans la disposition.

Dans la partie du projet de constitution dédiée au *fonctionnement de l'Union*, parmi les dispositions communes aux institutions, organes et agences de l'Union, on trouve repris encore une fois le principe de transparence de l'action administrative européenne. Cette fois c'est pour stipuler que les institutions, organes et agences, reconnaissant l'importance de la transparence de leurs travaux, adoptent dans leurs règlements intérieurs respectifs les dispositions d'application de l'article I-50 instaurant le droit d'accès aux documents.

La transparence active

Afin de « conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents³⁵ » et de définir les conditions et limitations à apporter à ce droit conformément à l'invitation contenue dans l'article 255, paragraphe 2 du traité de la Communauté

européenne, les institutions de l'Union adoptèrent le règlement n° 1049/2001³⁶.

Le règlement reprend le principe énoncé à l'article 255 du traité et garantit donc le droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des limites prévues. La transparence est donc la règle, le secret étant relégué dans les limitations et exceptions à cette règle et, partant, soumis à une application restrictive. La transparence, à l'inverse, bénéficie d'un traitement de faveur puisque le règlement vise explicitement à garantir un accès aussi large que possible et s'exerçant d'une façon aussi aisée que possible (art. 1^{er}, *littera* a et b).

Le texte met en exergue l'objectif assigné à la transparence, y voyant le gage d'une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que d'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens. La transparence, en outre, contribue à renforcer le respect des droits fondamentaux (considérant 2).

Même si ce règlement s'inspire du modèle désormais classique largement répandu aux niveaux nationaux et fondé sur la recommandation R(81)19 du 25 novembre 1981 du Conseil de l'Europe³⁷, il présente certaines particularités remarquables. Il met en effet à charge des institutions européennes un devoir de publicité active, plutôt que

simplement passive en réponse aux demandes émanant du public. Par ailleurs, il intègre la dimension technologique et les perspectives ouvertes par le recours au support électronique.

L'instauration d'obligations liées à la transparence active répond certainement à l'engagement de rendre l'exercice de l'accès aux documents aussi aisé que possible³⁸. À la différence de la transparence passive, la transparence active voit l'administration mettre spontanément des documents à disposition du public. Cette transparence prend différentes formes dans le règlement 1049/2001. Ces obligations sont des innovations dans le paysage communautaire. Elles amplifient de manière significative l'accès public à l'information, au point que, plutôt

*Les obligations liées
à la transparence active
sont des innovations
dans le paysage communautaire.
Elles amplifient
de manière significative
l'accès public à l'information
au point que la transparence
apparaît désormais
comme une véritable politique.*

qu'une modalité du fonctionnement démocratique des institutions européennes, la transparence apparaît désormais comme une véritable politique. Une démarche ample et systématisée d'information et de publication est mise en place avec l'aide de deux instruments privilégiés, l'un encore au stade de l'enfance même si déjà universel, l'autre classique et ancien : internet et le journal officiel.

Si le texte du règlement engage résolument les institutions sur la voie de la transparence active, c'est en s'appuyant notamment sur les possibilités offertes par les nouvelles technologies. Les qualités de la communication électronique — à savoir ses capacités en termes de quantité d'informations transmises, son faible coût comparativement aux frais d'édition et de distribution sur papier, sa rapidité de mise à jour, son ubiquité quand elle emprunte le réseau internet, de même que son accessibilité non liée à des heures d'ouverture et, enfin, les possibilités de recherche multicritère qui l'accompagnent — ont sans doute incité les auteurs du texte à imaginer de nouvelles obligations pour les institutions en fonction de l'outil technologique.

La transparence de la transparence. Les institutions européennes, avec la coopération des États membres, doivent prendre les mesures requises pour informer le public des droits dont il bénéficie au titre de la transparence de l'administration communautaire (art. 14). Elles doivent en outre adopter de bonnes pratiques administratives afin de faciliter l'exercice de ce droit (art. 15, par. 1).

En réponse à ces obligations, Commission, Conseil et Parlement ont ouvert un espace dédié à la transparence sur leurs sites internet respectifs, voire amplifié ou revu celui qui existait déjà³⁹. Ces sites, accessibles soit directement soit via le portail commun Europa, regroupent une série d'informations utiles permettant aux citoyens de mieux connaître leurs droits et d'en faire usage.

Ces institutions ont également édité un guide de l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, disponible sous forme de brochure et en version électronique dans les sites internet mentionnés. Ce mode d'emploi, disponible dans toutes les langues communautaires, explique en détail la voie à suivre pour demander l'accès aux documents communautaires. Il indique également où et comment se procurer les documents déjà rendus accessibles.

Les signes de pistes. Dans un même ordre d'idées, les institutions communautaires sont tenues de fournir des renseignements destinés à favoriser la recherche de documents. Il s'agit de livrer des métadonnées, c'est-à-dire des informations sur les informations disponibles. Cela a conduit chacune des institutions à établir un registre reprenant les références de documents (art. 11). Les auteurs du règlement signalent explicitement au début de l'article 11 que la tenue de registres poursuit le but de « permettre aux citoyens de jouir de manière concrète des droits résultant du présent règlement ». Le registre doit contenir pour chaque document (art. 11, par 2 et 12, et 4) un numéro de référence, le thème abordé ou une brève description du contenu du document, la date à laquelle le document a été reçu ou élaboré et inscrit au registre, ainsi que l'emplacement où il se trouve⁴⁰. Conviées à rendre leurs registres accessibles sous une forme électronique, les institutions les ont mis à disposition sur leurs sites internet⁴¹.

L'accès électronique direct aux documents. Le règlement 1049/2001 invite les institutions à mettre autant que possible les documents à la disposition directe du public, sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre (art. 12). C'est donc la mise à disposition spontanée des documents eux-mêmes et non plus seulement leur référencement qui est prônée. Ici encore, l'outil électronique est l'instrument privilégié de la transparence active.

Alors que l'ensemble des documents, notamment ceux relatifs à l'élaboration de la politique ou de la stratégie, doivent, autant que possible, être rendus directement accessibles, la pression est accentuée à l'égard des documents législatifs, sous réserve des exceptions admissibles (art. 12, par 3 et considérant 6)⁴². Il faut entendre par « documents législatifs » les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci (art. 12, par. 2).

Une série de documents sont de la sorte mis à disposition sur les sites internet des institutions. On trouvera par exemple, de manière systématique, les ordres du jour des réunions de la Commission (ainsi que leurs procès-verbaux) et des sessions du Conseil, les avis du Parlement européen sur les propositions législatives soumises par la Commission, les notes et projets d'actes lorsque le Conseil agit en qualité

de législateur, etc. Une cinquantaine de bases de données sont en outre accessibles via le serveur de la Commission, telles que Eur-Lex reprenant la législation en vigueur, et l'Observatoire législatif (CEIL), base de données du Parlement qui analyse le processus décisionnel de l'Union.

Il convient de relever une règle mise en place dans les règlements d'ordre intérieur des institutions qui rend particulièrement ténue la distinction entre transparence active et transparence passive. Il s'agit de la mise à disposition via les registres électroniques des documents qui ont déjà fait l'objet d'une divulgation à la suite d'une demande d'accès. C'est donc la démarche d'un demandeur d'accès qui amène les institutions à diffuser largement le document sollicité. C'est la transparence passive qui déclenche la transparence active. Celle-ci est une réponse anticipée à de futures mises en œuvre de celle-là. Cela permet tout à la fois de divulguer tous azimuts une information susceptible d'intéresser le public, puisqu'une personne a déjà manifesté un intérêt pour sa communication⁴³, et d'éviter de réeffectuer un travail de traitement de demandes d'accès.

La publication au journal officiel. La deuxième voie à utiliser pour mettre directement des informations à la disposition du public est la voie qui a été la plus naturelle pendant des décennies pour l'État désireux de communiquer avec sa population : le journal officiel. Outre ce qui était déjà prévu par les traités, il y a lieu depuis le 3 décembre 2001 de publier au journal officiel des communautés européennes une série de documents énumérés par catégories dans le règlement 1049/2001. Ces documents ont principalement trait aux étapes préliminaires à l'adoption d'un acte (propositions de la Commission, positions communes adoptées par le Conseil...) et aux engagements internationaux pris par la Communauté ou par ses États membres.

La transparence passive

De façon désormais classique, l'accès peut se réaliser à l'initiative du public. En dehors de tout ce qui est proposé en accès direct, c'est en réponse à une demande émanant d'une personne du public que l'institution européenne sollicitée ouvrira ses tiroirs ou ses ordinateurs. Le demandeur a le choix entre demander à consulter un ou des documents sur place ou demander à recevoir une copie des documents

souhaités. Il est libre également de marquer sa préférence pour une copie électronique dans l'hypothèse où l'information est disponible dans ce format. La consultation sur place s'effectue gratuitement, tandis que dans le cas d'une demande de copie, le coût réel de la réalisation et de l'envoi de copies excédant vingt pages peut être mis à charge du demandeur⁴⁴.

Si l'institution a déjà pris l'initiative de rendre public le document sollicité et à la condition que ce dernier soit aisément accessible pour le demandeur, celui-ci peut être renvoyé à cette source (art. 10. par. 2). On peut voir dans cette dispense un souci de bonne gestion administrative, en quelque sorte. L'institution qui a déjà fait un effort de publication ne doit pas assumer une deuxième fois la charge d'une mise à disposition. Cette règle est en outre un incitant pour l'administration à anticiper les demandes d'accès et opter pour une divulgation générale plutôt que de réagir aux demandes au cas par cas. On a vu que le règlement impose dans bien des cas une communication directe générale de documents. On sera toutefois attentif à ce que le droit d'accès ne soit pas évincé au profit d'une commercialisation des informations. Ainsi, dans le cas d'une publication commerciale des informations, il faut considérer que les institutions ne peuvent renvoyer les demandeurs vers cette publication que pour autant que le prix d'acquisition de l'information conserve un caractère « démocratique ». À défaut, on pourrait plaider que l'information n'est pas « aisément accessible » et que donc l'institution n'est pas dispensée d'octroyer l'accès. Si l'on ne raisonne pas de la sorte, on risque de devoir constater que le prix du marché, tenant à l'écart de l'information une grande partie des citoyens, aura remplacé le secret administratif d'antan...

Les bénéficiaires. Le règlement 1049/2001 établit comme bénéficiaires du droit d'accès les nationaux des États membres de l'Union et les personnes physiques ou morales qui résident ou ont leur siège sur le territoire de l'Union. La possibilité est donnée aux institutions d'élargir le champ des bénéficiaires aux personnes n'ayant ni lien de nationalité ni lien géographique avec l'Union. Cette possibilité a été saisie, ainsi qu'en atteste la brochure interinstitutionnelle éditée conjointement par le Parlement, le Conseil et la Commission, pour proposer un « mode d'emploi » relatif à l'accès à leurs documents. Il y est dit, en termes plus nets que dans les

règlements d'ordre intérieur, que « [q]uelle que soit votre nationalité, votre lieu de résidence, que vous soyez un particulier, une personne morale (association, société...), vous pouvez demander à accéder à un document du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission ». C'est donc la terre entière qui peut réclamer d'avoir connaissance d'un document détenu au niveau de l'Union européenne, d'autant qu'aucune justification ne doit accompagner la demande (art. 6, par. 1)

Les documents accessibles. Par document, il faut entendre « tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution ». C'est donc une notion très large destinée à couvrir tout ce qui est détenu par les institutions européennes. On ne peut demander l'accès qu'à des documents existants; il ne peut être question d'imposer à l'administration d'établir le document⁴⁵ ou de créer pour un document existant un support qui n'existe pas pour ce document (par exemple, la numérisation d'un document papier pour l'obtenir en format électronique, ou la transcription d'un document audio).

Une importante restriction apportée dans le code de conduite par la « règle de l'auteur » disparaît dans le règlement 1049/2001. De manière insolite dans le paysage des législations d'accès, le code de conduite stipulait en effet que les demandes d'accès portant sur des documents dont l'auteur n'était pas la Commission ou le Conseil⁴⁶ devaient être adressées directement à leurs auteurs. Cette particularité avait été critiquée, notamment par le gouvernement suédois qui argumentait: « Nous estimons qu'il ne suffit pas de dire qu'une demande doit être adressée à l'auteur du document. Les documents détenus par une institution sont un élément du processus décisionnel de cette institution. Il n'y a pas de raison sérieuse pour que cet élément

de la base de décision soit soustrait au droit d'accès du public⁴⁷. » L'abandon de la règle de l'auteur a été compensé par l'instauration d'une démarche de consultation de l'auteur d'un document qui fait l'objet d'une demande d'accès (art 4, par. 4). L'auteur est invité à se prononcer pour déterminer si une des exceptions prévues par le règlement est d'application ou non. Dans l'hypothèse où il est clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué, l'administration n'a pas à consulter l'auteur⁴⁸.

Deux catégories de documents se voient réserver un sort particulier. La première est celle des *documents internes et préparatoires*, c'est-à-dire ceux établis par une institution pour son usage interne ou reçus par une institution et qui ont trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision, de même que les avis recueillis dans le cadre de

consultations préliminaires (art.4, par. 3), qui sont normalement publics sauf dans les cas où leur divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution. Dans ces cas, l'accès sera toutefois quand même accordé si un intérêt public supérieur justifie la divulgation. Le « droit au brouillon » de l'administration européenne est ménagé même s'il est restreint une première fois par le fait qu'il ne peut conduire à la soustraction de documents que lorsque l'institution est à même de prouver que la publicité entraînerait une atteinte grave

au processus décisionnel et une deuxième fois par le fait que, même dans ces cas-là, il doit s'effacer devant un intérêt public supérieur.

La seconde concerne les *documents sensibles*, ceux qui sont classifiés « très secret/ top secret », « secret » ou « confidentiel » en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution dont ils émanent, afin de protéger les intérêts de l'Union ou de ses États membres dans les domaines de la sécurité publique, de la défense et des questions militaires, des relations internationales et de la politique financière et économique. Des aménagements aux modalités de l'accès à ces documents sont offerts dans le règlement (art. 9).

*« Quelle que soit
votre nationalité,
votre lieu de résidence,
que vous soyez un particulier,
une personne morale...
vous pouvez demander
à accéder à un document
de Parlement européen, du
Conseil ou de la Commission. »
C'est la terre entière qui peut
réclamer d'avoir connaissance
d'un document.
Et sans aucune justification.*

Les exceptions au droit d'accès. Une série d'exceptions peuvent être invoquées pour rejeter les demandes d'accès. Ces exceptions sont admises au nom de la protection d'intérêts publics et d'intérêts privés.

Une première catégorie d'exceptions correspond à des refus systématiques d'accès lorsque celui-ci porterait atteinte à la protection de la sécurité publique, de la défense et des affaires militaires, des relations internationales et de la politique financière, monétaire et économique de la Communauté ou d'un État membre, et enfin à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (art. 4, par. 1). Une seconde catégorie d'exceptions ne permet de maintenir un document dans le secret qu'au terme d'une mise en balance des intérêts protégés et d'un intérêt public supérieur à la divulgation. Les intérêts à mettre dans la balance sont les intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle, la protection des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, et la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques.

À propos de cette dernière exception, le Conseil estime que ne constitue pas un intérêt public supérieur le simple fait que la divulgation du document contenant un avis du service juridique servirait l'intérêt général de la transparence du processus décisionnel du Conseil. Selon ses termes, «l'avis indépendant que fournit le Service juridique au Conseil permet à celui-ci de s'assurer de la conformité de ses actes au droit communautaire et de faire avancer la discussion sur les aspects juridiques d'un dossier. Si le Conseil était privé de cet instrument, l'efficacité de ses travaux s'en trouverait compromise. C'est pourquoi, il est de l'intérêt public que le Conseil ait accès à un avis juridique indépendant⁴⁹.»

Il convient de relever une ligne de conduite tracée de façon pédagogique par le considérant 11 du règlement 1049/2001 et reprise de manière plus affirmative mais moins claire à l'article 4 énumérant les exceptions au droit d'accès. Le considérant 11 énonce: «Lors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activité de l'Union.» L'article 4, premier paragraphe, *littéra* b, par contre, admet que l'accès soit refusé s'il devait porter atteinte

à la protection de la vie privée, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel. Pour être admissible, toute divulgation d'un document doit donc respecter les préceptes de la législation de protection des données personnelles.

Pour pouvoir faire valoir l'une des exceptions, qu'elle soit de la première ou de la deuxième catégorie, l'institution sollicitée doit examiner, pour chaque document demandé, si sa divulgation porterait véritablement atteinte à l'intérêt protégé⁵⁰. Le risque d'atteinte à l'intérêt public ou privé protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique⁵¹. Par ailleurs, lorsqu'on doit mettre en balance l'intérêt de l'institution à maintenir la confidentialité d'un document et l'intérêt des citoyens à obtenir l'accès à l'information contenue dans ce document, cette mise en balance doit intervenir pour chaque document séparément⁵².

Enfin, le principe de l'accès partiel est intégré dans le texte du règlement (art. 4, par. 6) alors que ce n'était pas le cas dans le code de conduite. Ce principe avait été établi par la jurisprudence en faisant application du principe de proportionnalité, ce dernier exigeant que «les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché⁵³». Il faut donc vérifier si l'application d'une exception est proportionnée à l'objectif de protection poursuivi. La règle est donc reprise textuellement à présent: les autorités européennes sont tenues de divulguer les parties de document qui ne sont pas couvertes par les exceptions.

Exercice du droit d'accès et recours. Toute demande d'accès doit être formulée par écrit dans l'une des onze langues officielles de l'Union ou en irlandais. Elle est adressée à l'institution détentrice du document souhaité, par courrier postal, par télécopie ou par courrier électronique. Les institutions offrent sur leurs sites internet des formulaires électroniques pour aider le demandeur à présenter sa demande.

Un accusé de réception est envoyé. À partir de l'enregistrement de la demande par le service administratif, l'institution dispose de quinze jours ouvrables pour répondre. Dans le cas de demandes complexes ou volumineuses, ce délai peut être prolongé de quinze jours ouvrables (art. 7, par. 3). Le demandeur en est averti et la prolongation doit être motivée. En cas de demandes imprécises,

l'institution invite le demandeur à fournir des informations complémentaires permettant d'identifier les documents demandés (art. 6, par. 2). L'institution répond par écrit (éventuellement par voie électronique) en motivant son refus si la réponse est défavorable.

En cas de réponse négative ou d'absence de réponse dans le délai, le demandeur dispose à son tour de quinze jours ouvrables pour adresser une demande confirmative invitant l'institution à réviser sa position. Celle-ci répond à nouveau dans les quinze jours ouvrables, voire, exceptionnellement, dans les trente jours, en communiquant le cas échéant les motifs de son refus total ou partiel et en informant le demandeur dépit des voies de recours qui lui sont ouvertes (art. 8, par. 1).

Les décisions de refus ou les refus implicites peuvent soit être déferés au tribunal de première instance des communautés européennes, en vue de les faire annuler, soit faire l'objet d'une plainte auprès du médiateur européen (art. 8, par. 3). Seuls les citoyens de l'Union et les personnes physiques ou morales résidant sur le territoire de l'Union ou y ayant leur siège peuvent s'adresser au médiateur.

Depuis une dizaine d'années, l'Union européenne fait preuve d'une préoccupation croissante à l'égard de la transparence de son action. Clé de l'information des citoyens sur les politiques menées à un échelon qui leur échappe bien souvent, condition de leur participation au processus décisionnel, l'ouverture des institutions s'est imposée pour répondre au sentiment de déficit démocratique qui s'était fait jour au début de la décennie 1990. « La démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public. Pour ce faire, ils doivent pouvoir obtenir des informations fiables sur les

affaires européennes et être en mesure de suivre en détail chacune des étapes du processus politique. [...] On ne pourra faire naître un sentiment d'appartenance à l'Europe qu'en informant et en communiquant mieux et davantage ⁵⁴. »

Au-delà des mots, l'Union européenne a suivi deux voies très concrètes pour réaliser sa volonté d'ouverture. L'une met à charge des institutions communautaires des devoirs remarquablement accrus d'information du public. Cette politique de transparence active s'appuie largement sur les technologies de l'information et de la communication, et plus particulièrement sur le site web EUROPA de l'Union européenne, devenu une plate-forme interactive d'information, de dialogue et de débat. L'autre voie est celle de la reconnaissance du droit d'accès du public aux documents détenus par l'administration communautaire. Ce droit, élevé au rang de droit fondamental même si rattaché au mode de fonctionnement démocratique des institutions, a été consacré à l'article 255 du traité de la Communauté européenne et a vu ses contours dessinés dans le règlement 1049/2001. Ce dernier texte a élargi la portée du droit d'accès telle qu'elle ressortait du code de conduite applicable antérieurement. L'abandon de la règle de l'auteur, l'augmentation des cas où une exception à l'accès ne sera admise qu'au terme d'une mise en balance avec l'intérêt public de la divulgation, et la promptitude dans la mise en œuvre de l'accès découlant des délais de réponse raccourcis sont autant de gages d'effectivité du droit d'accès. ♦

Cécile de Terwangne est professeur à la faculté de droit et directrice de recherches au Centre de recherches informatique et droit (CRID) de l'université de Namur, Belgique.

1. Sauf la Finlande qui, suédoise jusqu'en 1809 puis partie de l'empire tsariste, conquiert son indépendance en 1919 et reprend dans sa Constitution le principe de l'accès aux documents officiels.

2. Nous n'évoquons pas ici le droit d'accès « procédural » reconnu aux intervenants dans le cadre de procédures administratives, ni le droit d'accès des fonctionnaires à leur dossier professionnel, ni le droit d'accès de toute personne physique aux données à caractère personnel la concernant.

3. À la différence de la Communauté européenne, l'Union européenne n'a pas de personnalité juridique. Elle constitue une superstructure interétatique assimilable à un temple grec

dont le fronton figurerait le cadre institutionnel et les piliers les compétences et procédures différentes. Le premier pilier, le plus important, englobe la Communauté européenne et se caractérise par l'usage de la méthode communautaire dans le processus de décision (monopole de l'initiative législative par la Commission, large utilisation de la majorité qualifiée au Conseil et implication importante du Parlement européen dans le processus législatif, contrôle juridictionnel assuré par la Cour de justice des communautés européennes — CJCE). À l'inverse, les deux autres piliers demeurent intergouvernementaux. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la justice et les affaires intérieures (JAI) sont gérées par les mêmes

institutions, mais selon une méthode intergouvernementale qui fait la part belle à l'unanimité, réduit le rôle de la Commission et du Parlement européen et exclut la compétence de la CJCE.

4. Pour des approfondissements sur le déficit démocratique, voir P. Soldatos, «Le débat sur le déficit démocratique de l'UE : paramètres et démythification», dans C. Philip et P. Soldatos (dir.) *L'Union européenne de l'an 2000 : défis et perspectives*, chaire Jean-Monnet, université de Montréal, 1997, p. 137-153; M. F. Labouz, «L'ordre juridique communautaire», dans *L'accès au marché de l'UE et le droit européen des affaires*, Montréal, 1995, qui observe l'augmentation au fil des années d'«une opacité des procédures législatives et des textes légaux» (p. 47); F. Whyte, *L'Europe à visage humain ?*, Paris, L'Harmattan, 1994, spécialement p. 27-47; M. Accorsi, *La citoyenneté européenne. Projet politique pour une union fédérale*, document de travail, Parlement européen, DG Études, série «Libertés publiques», 10-2001.

5. M. Leroy, «La publicité de l'administration dans les provinces et les communes», *Droit communal*, nos 1-2, 1999, p. 93. L'auteur tint ces propos à l'occasion d'un commentaire sur la situation belge.

6. C'était le cas de l'Espagne (où le droit général d'accès aux documents détenus par les autorités publiques dérive du principe de la publicité des actes des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, consacré aux articles 9, troisième alinéa, 80, 105 et 120 de la Constitution), des Pays-Bas (article 110 de la Constitution, dans le texte résultant des modifications introduites en 1983), du Portugal (article 268 de la Constitution, dans le texte résultant de la révision de 1989), la Belgique suivant en 1993 (article 32 du texte coordonné de la Constitution, introduit lors de la révision constitutionnelle de 1993). Une législation générale du droit d'accès existait en outre au Danemark (lois n° 571 et n° 572 du 19 décembre 1985), en France (loi n° 78-573 du 17 juillet 1978), en Grèce (loi n° 1599/1986, où le droit est, cependant, soumis à de nombreuses conditions et dérogations) et en Italie (loi n° 241 du 7 août 1990, où le droit d'accès est limité à ceux qui y ont intérêt pour la protection de situations juridiquement pertinentes).

7. JOCE du 29 juillet 1992, n° C/191.

8. Bull. CE 10-1992, p. 9.

9. Bull. CE 12-1992, p. 7.

10. Bull. CE 6-1993, p. 16, point 1.22.

11. Décision du Conseil 93/731/CE du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JOCE du 31 décembre 1993, n° L 340/43) et décision de la Commission 94/90/CECA/Euratom du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JOCE du 18 février 1994, n° L 46/58).

12. Code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, publié en annexe de la décision de la Commission, JOCE, n° L 340/41.

13. Sur ces textes, voir H. Brunmayr, «The Council Policy on Transparency», dans V. Deckmijn et I. Thomson (dir.), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998, p. 69 et suiv.; E. Chiti, «The Right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Developments», *European Public Law*, 1996,

p. 363 et suiv.; D. Curtin et H. Meijers, «The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?», *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, p. 391 et suiv.; F. Lafay, «L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire», RTDE, 1997, p. 37 et suiv.; J. Lodge, «Transparency and Democratic Legitimacy», *Journal of Common Market Studies*, septembre 1994, vol. 32, n° 3, p. 343 et suiv.; M. Den Boer, «Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs», dans V. Deckmijn et I. Thomson (dir.), *op. cit.*, p. 91 et suiv.

14. Décision 97/632/CECA, CE, Euratom du Parlement européen, sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, JOCE du 25 septembre 1997, n° L 263/27.

15. Voir notamment CJCE, 30 avril 1996, *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-58/94, Rec., 1996, I, p. 2169; TPICE, 19 octobre 1995, *John Carvel et Guardian Newspaper Ltd. c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-194/94, <http://guagua.echo.lu/legal/en/access/carvel.html>; TPICE, 5 mars 1997, *WWF UK et Suède c. Commission C. E. et al.*, aff. T-105/95, Rec. II, p. 313.

16. CJCE, arrêt *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*

17. Selon les mots de l'avocat général P. Léger dans ses conclusions dans l'affaire C-353/99, *Conseil de l'Union européenne c. Heidi Hautala*.

18. CJCE, arrêt *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*, point 37.

19. Conclusions de l'avocat général Tesaro présentées le 28 novembre 1995 dans l'affaire *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*, point 14.

20. *Ibid.*, points 14 et 15.

21. Conclusions de l'avocat général P. Léger présentées le 10 juillet 2001 dans l'affaire C-353/99, *Conseil de l'Union européenne c. Heidi Hautala*, *op. cit.*

22. Sur cette disposition, voir A. Guggenbühl, «A Miracle Formula or an Old Powder in a New Packaging? Transparency and Openness after Amsterdam», dans V. Deckmijn et I. Thomson (dir.), *op. cit.*, p. 9-38.

23. JOCE du 31 mai 2001, n° L 145/43.

24. Art. 1^{er}, al. 2 du traité sur l'Union européenne.

25. Voir, à ce sujet, le début du traité de Maastricht. On y affirme que les chefs d'État sont «[r]ésolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité [...]».

26. Le livre blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission européenne le 25 juillet 2001 (COM (2001) 428 final) apporte des éclaircissements sur le principe d'ouverture. Au nom de ce principe, «les institutions devraient fonctionner de façon plus transparente. [...] Elles devraient pratiquer une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend. Elles devraient employer un langage accessible et compréhensible par le grand public» (p. 12). En d'autres mots, la procédure suivie pour élaborer et adopter les politiques de l'Union doit être plus ouverte et plus facile à suivre et à comprendre (p. 4).

27. Sur cet instrument, voir notamment «La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *RUDH*, 2000, p. 1-84; M. Wathelet, «La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue», *Cahiers de droit européen*, 2000, n° 5 et 6, p. 585 et suiv.; G. de Kerchove, O. de Schutter et F. Tulkens, «La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dialogue à trois voix», *Ann. ét. eur.*, 2000, p. 11-43.

28. Conclusions de l'avocat général P. Léger, déjà citées. Voir aussi le préambule de la charte.

29. *JOCE*. Voir V. Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel, Fondation Robert Schuman, 2003.

30. Convention européenne, «La vie démocratique de l'Union», CONV 650/03, p. 8.

31. Dans les versions antérieures du projet de constitution européenne, c'était très logiquement à l'article intitulé «Principe d'une démocratie participative» que se trouvait énoncé, en point 1: «Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union.»

32. Sont visés par là les forums, les *chats* dans internet et autres mécanismes similaires (voir document CONV 650/03, *op. cit.*, p. 8).

33. Les associations sont mentionnées à côté de la société civile car certaines sont d'une autre nature que celle-ci (syndicats d'employeurs et d'employés, associations représentant les intérêts des régions et collectivités territoriales, etc.). Voir *ibid.*

34. Voir Commission européenne, «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM (2002) 704; Communication de la Commission européenne sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices («Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques», COM (2002) 713 final).

35. Considérant 4 du règlement de la Communauté européenne n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *JOCE* du 31 mai 2001, L 145/43.

36. Sur ce texte, voir M. Schauss, «L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires», *JT dr. eur.*, 2003, p. 1-8; E. Guichot, «El nuevo derecho europeo de acceso a la informacion publica», *Revista de Administracion Publica*, janvier-avril 2003, n° 160, p. 283-315.

37. R (81)19 du 25 novembre 1981 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

38. E. Guichot, *op. cit.*, p. 311 et suiv.

39. Pour le Conseil: <http://ue.eu.int/fr/summ.htm>, voir la rubrique «Transparence»; pour la Commission: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm; pour le Parlement: <http://www.4europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=FR>

40. À moins que le registre ne fournisse lui-même l'accès direct au document. À titre d'exemple, au 31 décembre 2002, le registre du Conseil faisait mention de 375 154 documents, toutes versions linguistiques confondues; le contenu de 168 647

de ces documents était directement accessible (Rapport annuel du Conseil sur la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission)

41. Voir les adresses des sites mentionnées plus haut. En 2002, environ neuf cent mille personnes se sont connectées au site internet du registre du Conseil. Le site équivalent de la Commission a fait l'objet de plus de trente mille consultations mensuelles cette même année.

42. Il est clairement stipulé au considérant 6 qu'«un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur [...] tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions».

43. Cela prouve que ce n'est pas tant l'intérêt du demandeur lui-même qui est pris en considération lors de la réponse à la demande d'accès que l'intérêt de tout citoyen à la transparence et à la connaissance du document en question.

44. Soit une redevance de 0,10 euro par page augmentée des frais de port; dans le cas de support autre que papier, les frais sont établis au cas par cas sans qu'ils ne puissent excéder un montant raisonnable (décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur, *JOCE* du 29 décembre 2001, n° L 345, p. 94).

45. À titre d'exemple de demande de documents n'existant pas, la demande du parlementaire Bonde adressée tant à la Commission qu'au Conseil, visant à obtenir «la liste complète des personnes ayant bénéficié d'un remboursement de frais de voyage et de séjour» et «la liste de tous les documents auxquels l'accès pourrait être, même partiellement, refusé»!

46. «Lorsque le document détenu par une institution aura pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout organisme national ou international, la demande devra être adressée directement à l'auteur du document.»

47. Ministère de la Justice, Document de travail suédois préparatoire à la conférence intergouvernementale concernant l'accès aux documents des institutions européennes, Stockholm, 2 mai 1996.

48. Le règlement d'ordre intérieur de la Commission précise (article 5) qu'il ne faut consulter le tiers auteur d'un document sollicité que lorsque l'administration concernée s'apprête à donner une réponse favorable à la demande d'accès. Même dans ces cas, il ne faut pas consulter l'auteur lorsque le document a déjà été divulgué ni lorsque la divulgation ne porte manifestement pas atteinte à un des intérêts protégés au titre des exceptions admissibles (article 4 du règlement 1049/2001).

49. Rapport annuel du Conseil sur la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

50. TPICE, 6 février 1998, *Interproc c. Commission*, aff. T-124/96, *Rec.*, II, 231, point 52; TPICE, 17 juin 1998, *Svenska Journalistenförbundet c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-174/95, *Rec.*, p. II-2289, point 112; TPICE, 6 avril 2000, *Kuiper c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-188/98, *Rec.*, p. II-1959, point 56.

51. TPICE, 6 avril 2000, *Kuijer c. Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*,

52. TPICE, arrêt *The Guardian c. Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*, point 65; TPICE, 17 juin 1998, *Svenska Journalistenförbundet c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-174/95, *Rec.*, p. II-2289, point 117; TPICE, 12 octobre 2000,

JT's Corporation c. Commission, aff. T-123/99, *Rec.*, p. II-3269, point 46.

53. CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, *Rec. P.* I-1651, point 38.

54. Commission européenne, *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final, p. 14.

